

"Право и бизнес", 2022, N 2

РЕГУЛЯТОРНЫЙ КОНТРАКТ В ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКЕ

С.А. БЕЛОВ, К.С. СЕМЕНОВИЧ

Белов Сергей Александрович, заведующий кафедрой конституционного права, декан юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.

Семенович Кристина Сергеевна, директор Центра энергетического права Санкт-Петербургского государственного университета, кандидат юридических наук.

В статье анализируется новый для электроэнергетики механизм государственного регулирования цен (тарифов) - соглашение об условиях осуществления регулируемых видов деятельности (регуляторный контракт). В результате анализа природы и условий заключения таких контрактов, характера полномочий по их заключению и системы регулирования условий их заключения и содержания авторы приходят к выводу, что, несмотря на неопределенность некоторых элементов правового регулирования, регуляторные контракты в настоящее время могут использоваться как форма реализации регуляторных полномочий, несмотря на пробелы в подзаконном регулировании условий их заключения.

Ключевые слова: государственное регулирование тарифов, передача электрической энергии, регуляторный контракт, административный договор, территориальная сетевая организация.

A Regulatory Agreement in the Electrical Energy Industry

S.A. Belov, K.S. Semenovich

Belov Sergey A., Head of the Department of Constitutional Law Dean of the Law Faculty of the Saint Petersburg State University, PhD (Law), Associate Professor.

Semenovich Kristina S., Director of the Center for Energy Law of the Saint Petersburg State University, PhD (Law).

The article analyzes a new mechanism of state regulation of prices (tariffs) for the electric power industry - an agreement on the conditions of regulated activities (regulatory contract). As a result of the analysis of the nature and conditions of such contracts, the nature of powers for their conclusion and the system of regulation of conditions for their conclusion and content, the authors find that, despite the uncertainty of some elements of legal regulation, regulatory contracts can currently be used as a form of implementation of regulatory powers, despite the gaps in the legislative regulation of conditions for their conclusion.

Key words: state regulation of tariffs, transfer of electricity, regulatory contract, administrative agreement, territorial electric grid organization.

Введение

Экономические отношения в современной российской электроэнергетике подчиняются особому правовому режиму, принципы которого предполагают сочетание, с одной стороны, свободы экономической деятельности и условий хозяйствования, привлекательных для инвестиций, с другой стороны, государственного регулирования осуществления такой деятельности.

Предпосылкой привлекательности электроэнергетики для инвестиций выступает стабильность и предсказуемость условий экономической деятельности <1>. В связи с этим, если в положениях [ч. 5 ст. 23](#) Федерального закона от 26 марта 2003 г. N 35-ФЗ "Об электроэнергетике" <2> (далее - Закон об электроэнергетике) для устанавливаемых государством цен (тарифов) предусмотрен общий минимальный срок действия не менее 1 года, то регулирование на основе долгосрочных параметров в соответствии с [ч. 4 той же статьи](#) должно осуществляться на срок не менее 5 лет.

<1> Долгосрочное тарифное регулирование является одним из ключевых условий стабильного экономического роста и улучшения инвестиционного климата, см.: [Концепция](#) внедрения механизмов тарифообразования для организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности, на долгосрочный период (утв. Аппаратом Правительства Российской Федерации 29.06.2021 N 6571п-П51) // СПС "КонсультантПлюс".

<2> СЗ РФ. 2003. N 13. Ст. 1177.

Обязательность долгосрочного регулирования [Законом](#) установлена только для регулирования цен на услуги по передаче электрической энергии (с 01.01.2023), тогда как в отношении других цен и тарифов применение долгосрочного регулирования в электроэнергетике остается на усмотрение органов исполнительной власти. Между тем в таком долгосрочном регулировании, фиксации цен на продолжительный срок заинтересованы все участники экономических отношений. Для государственных органов стабильность тарифов позволяет планировать бюджетные доходы и расходы, создавать понятные и предсказуемые условия для привлечения инвестиций, для хозяйствующих субъектов - рассчитывать экономические модели деятельности и возврата инвестиций на основе предсказуемого уровня доходов.

Долгосрочное регулирование Закон об электроэнергетике ([ч. 4 ст. 23](#)) предусматривает двумя способами: либо (1) путем издания административного акта на основе расчета долгосрочных параметров регулирования, либо (2) путем заключения соглашений об условиях осуществления регулируемых видов деятельности.

С точки зрения правовой формы первый способ предполагает одностороннее административное волеизъявление уполномоченного органа исполнительной власти (хотя и на основе подробно регламентированных методик расчета тарифов), представляя собой традиционный, стандартный инструмент государственного регулирования цен (тарифов).

Соглашение об условиях осуществления регулируемых видов деятельности (регуляторный контракт) - более сложный и относительно новый для России способ тарифного регулирования

<3>, лучше обеспечивающий защиту предпринимателей и инвесторов от изменений регуляторной политики государства <4>, поскольку он содержит двусторонние обязательства экономического субъекта и органа-регулятора. В современном отечественном законодательстве он применим для государственного регулирования условий деятельности субъектов естественных монополий и уже получил широкое применение как способ тарифного регулирования в газовой сфере <5>.

<3> Семенович К.С. Государственное регулирование цен энергетических ресурсов // Конкурентное право. 2020. N 1. С. 31 - 34.

<4> Регуляторный контракт защитит инвесторов от изменения правил игры в период реализации проектов // Новости Интерфакс. URL: <https://www.interfax.ru/business/631908>.

<5> Фавстрицкий А. Реальное время. Татарстан стал 14-м регионом России, где был подписан регуляторный контракт в газовой сфере // Реальное время. 2020. 22 сентября.

В электроэнергетике возможность заключения регуляторных контрактов была предусмотрена изменениями в Закон об электроэнергетике, внесенными в 2019 г. <6>, а в октябре 2020 г. был заключен первый контракт - между ОАО "Межрегиональная распределительная сетевая компания Урала" и Министерством тарифного регулирования и энергетики Пермского края <7>.

<6> СЗ РФ. 2019. N 31. Ст. 4459.

<7> "Россети Урал" и Пермский край подписали первое в стране долгосрочное регуляторное соглашение в сфере электроэнергетики. URL: <https://fas.gov.ru/publications/21980>.

Вместе с тем применение регуляторных контрактов в электроэнергетике связано с рядом правовых проблем, ограничивающих их широкое применение на практике. Прежде всего это: (а) неопределенность природы таких контрактов, в том числе принципов и параметров их заключения и исполнения; (б) неясность характера, правил установления и порядка реализации полномочий по заключению этих контрактов, а также (в) пробельность правового регулирования условий их заключения. В рамках настоящей статьи для этих проблем предложены решения, в результате изложения которых можно прийти к выводу об отсутствии реальных и действительных препятствий к широкому применению регуляторных контрактов в электроэнергетике.

Природа и цели заключения регуляторных контрактов

Регуляторный контракт по своей природе представляет собой разновидность административного договора - явления, которое много лет вызывает споры самим фактом своего существования <8>. С одной стороны, договоры, заключаемые органами государственной власти в рамках реализации своих публичных полномочий, нельзя отнести к гражданско-правовым сделкам ввиду их очевидного публично-правового содержания. С другой стороны, какого-либо признания со стороны законодателя такого правового явления, как административный договор, общего понятия, правил и условий его заключения, требований к его содержанию и проч. не установлено.

Помимо этого формального аргумента, в научной литературе обычно ссылаются <9> на то, что условием любого договора должно быть равенство сторон, а стало быть, заключение договора по поводу реализации властного полномочия одной из его сторон в отношении другой стороны невозможно в принципе.

<8> Мицкевич Л.А. Очерки теории административного права. Современное наполнение: Монография. М.: Проспект, 2015. 293 с.

<9> Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России: Учебник. М.: Зерцало, 2006. С. 197.

Сами по себе эти аргументы не слишком убедительны и свидетельствуют прежде всего об определенных стереотипах в представлениях о характере и формах административных отношений. Представители современной науки административного права неоднократно подчеркивали <10>, что реализация административных полномочий сегодня должна осуществляться не только в директивно-императивной форме, но и путем осуществления взаимовыгодного сотрудничества между государственными органами и хозяйствующими субъектами. Регуляторный контракт в этом отношении представляет собой прекрасный пример именно такого сотрудничества.

<10> Мицкевич Л.А. Указ. соч. С. 232.

Цель регуляторного контракта как административного договора заключается в фиксации тарифных условий деятельности, принятии взаимных обязательств (со стороны регулирующего органа это прежде всего обязательство не изменять тариф в течение срока действия контракта), индивидуализации тарифного регулирования для конкретной организации (в рамках соблюдения общих правил расчета тарифов), с учетом региональной или иной специфики, включая финансовые возможности конкретных бюджетов.

В то же время в определении параметров основного предмета соглашения - тарифов свобода волеизъявления сторон регуляторного контракта значительно ограничена императивно установленными условиями. Механизм тарифного регулирования, содержащийся в заключенном регуляторном контракте, должен соответствовать требованиям [Закона](#) об электроэнергетике, [Основам](#) ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике и, в зависимости от применяемого метода регулирования в отношении сетевой организации, либо Методическим [указаниям](#) о расчете тарифов на услуги по передаче электрической энергии, устанавливаемых с применением метода долгосрочной индексации необходимой валовой выручки, утвержденным Приказом ФСТ России от 17 февраля 2012 г. N 98-э <11>, либо Методическим [указаниям](#) по регулированию тарифов с применением метода доходности инвестированного капитала, утвержденным Приказом ФСТ России от 30 марта 2012 г. N 228-э <12>. [Закон](#) об электроэнергетике также предусматривает необходимость сохранения в необходимой валовой выручке сетевой организации средств достигнутой экономии расходов в течение срока действия регуляторного контракта.

<11> СПС "КонсультантПлюс".

<12> СПС "КонсультантПлюс".

Полномочия по заключению регуляторных контрактов

Из характера и содержания регуляторного контракта следует, что такой контракт выступает формой реализации административных полномочий <13>, что порождает несколько вопросов.

<13> Ротенберг А.С. Административный договор как форма государственного управления // Юристъ-Правоведъ. 2008. N 1. С. 118 - 121.

Во-первых, требуется ли *специальное полномочие* по заключению регуляторного контракта либо, исходя из того что регуляторный контракт представляет собой *форму* реализации административного полномочия по тарифному регулированию, достаточно самого полномочия по установлению цен (тарифов)?

Ответ на этот вопрос следует давать исходя из того, что регуляторный контракт представляет собой *особую* форму реализации административного полномочия, поскольку его заключение порождает долгосрочные последствия, а его условия связывают в целом публичный субъект, независимо от того, какой именно орган в конкретной ситуации осуществляет тарифное регулирование от имени этого субъекта. Видимо, следует исходить из того, что, поскольку реализация властных полномочий с помощью контракта не рассматривается в российском праве как допустимая с точки зрения общих принципов регулирования административных отношений, возможность заключения именно административного договора как формы реализации конкретного административного полномочия должна специально оговариваться в законе, предоставляющем такое полномочие. Специальное указание в [Законе](#) об электроэнергетике на возможность использования такой формы реализации регуляторного полномочия - лишнее тому подтверждение.

Запрет пересмотра установленных на длительный срок тарифов (вместе с обязанностью возмещения доходов, не полученных в случае такого пересмотра ([ч. 6 ст. 23](#) Закона об электроэнергетике)) может в одинаковой мере распространяться и на регуляторный контракт, и на односторонний административный акт долгосрочного тарифного регулирования, в этом отношении гарантии защиты прав хозяйствующего субъекта не различаются.

Во-вторых, *в какой форме* должно предоставляться такое полномочие - достаточно ли указания в законе, что заключение регуляторного контракта возлагается на орган, уполномоченный в области государственного регулирования тарифов?

В [ч. 3 ст. 24](#) Закона об электроэнергетике именно органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (далее - субъект РФ) в области государственного регулирования тарифов наделены полномочиями по заключению соглашений об условиях осуществления регулируемых видов деятельности по согласованию с Федеральной антимонопольной службой Российской Федерации <14> (далее - ФАС России).

<14> А также согласно подп. "р(1)" п. 4 Типового положения об органе исполнительной власти субъекта РФ в области государственного регулирования тарифов (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 21.02.2011 N 97) // СЗ РФ. 2011. N 10. Ст. 1379.

При этом в ряде регионов полномочие по заключению регуляторных контрактов считают необходимым включать в положения об органах тарифного регулирования. Например, в Постановлении Правительства Пермского края от 26 октября 2018 г. N 631-п "Об утверждении Положения о Министерстве тарифного регулирования и энергетики Пермского края" <15> названное полномочие с октября 2020 г. <16> содержится в подп. 3.1.23. Аналогично в Калининградской области <17>, в Республике Хакасия <18>, в Амурской области <19> и т.д.

<15> Постановление Правительства Пермского края от 26 октября 2018 г. N 631-п "Об утверждении Положения о Министерстве тарифного регулирования и энергетики Пермского края". URL: <https://docs.cntd.ru/document/550218852>.

<16> Постановление Правительства Пермского края от 23 сентября 2020 г. N 705-п "О внесении изменений в Положение о Министерстве тарифного регулирования и энергетики Пермского края" (утв. Постановлением Правительства Пермского края от 26.10.2018 N 631-п). URL: <https://docs.cntd.ru/document/570939620?marker>.

<17> Постановление Правительства Калининградской области от 28 марта 2011 г. N 189 "О службе по государственному регулированию цен и тарифов Калининградской области". URL: <https://docs.cntd.ru/document/895294968>.

<18> Постановление Правительства Республики Хакасия от 23 апреля 2019 г. N 175 "Об утверждении положения о государственном комитете энергетики и тарифного регулирования Республики Хакасия". URL: https://r-19.ru/authorities/executive-authorities/committee-for-energy-and-tariff-regulation/information/detail.php?ELEMENT_ID=114223.

<19> Постановление губернатора Амурской области от 22 декабря 2008 г. N 491 "Об утверждении Положения об управлении государственного регулирования цен и тарифов Амурской области". URL: <https://docs.cntd.ru/document/961708955>.

Однако отсутствие в положениях других субъектов РФ об органах исполнительной власти в области государственного регулирования тарифов полномочия по заключению регуляторного контракта с территориальной сетевой организацией не препятствует реализации непосредственно предоставленного Законом об электроэнергетике полномочия. Положение ч. 3 ст. 24 Закона об электроэнергетике указывает на исполнительный орган специальной компетенции, наделенный полномочиями в конкретной области, и внесение соответствующего упоминания в положение об органе носит исключительно формальный и технический характер, поскольку никакой свободой усмотрения в этом вопросе региональные органы не обладают. Следовательно, указанную норму следует рассматривать как непосредственно предоставляющую полномочие органу исполнительной власти субъекта РФ в области государственного регулирования тарифов.

Отсутствие же *порядка* реализации публичного полномочия не ставит под сомнение возможность его реализации, если такой порядок может быть определен самим органом в соответствии с общими правилами заключения договоров (направление инициативы, согласование условий, подписание единого документа, закрепляющие эти условия).

Правовое значение примерной формы регуляторного контракта

Часть 4 ст. 23.4 Закона об электроэнергетике устанавливает, что регуляторный контракт заключается в соответствии с примерной формой, утвержденной Правительством Российской Федерации (далее - Правительство РФ). Как отмечается в литературе, "примерная форма допускает большую гибкость отношений и дает больше простора для выработки сторонами дополнительных условий <...> в этом будет проявляться инициатива сторон, вызванная конкретными хозяйственными обстоятельствами" <20>.

<20> [Договор как общеправовая ценность: Монография](#) / В.Р. Авхадеев, В.С. Асташова, Л.В. Андриченко и др.; Ред. кол. В.М. Жуйков и др. М.: ИЗиСП; Статут, 2018. 381 с.

Действующее правовое регулирование чаще предусматривает утверждение органами публичной власти *типовых*, а не *примерных* форм соглашений или других документов. Установление таких типовых и примерных форм представляет собой способ неимперативного, "мягкого" правового регулирования, сходного с утверждением принципов государственной политики в той или иной сфере. Предполагается, что ни типовая, ни тем более примерная форма не обязательна к буквальному соблюдению.

Следовательно, отсутствие утвержденной Правительством РФ примерной формы регуляторного контракта не следует рассматривать как препятствие к заключению такого контракта.

На начало 2022 г. подзаконное регулирование, которое определяло бы содержание регуляторного контракта, отсутствует, несмотря на анонсирование принятия постановления Правительства РФ, регламентирующего регуляторные контракты в электроэнергетике, в первом полугодии 2020 г. <21> и подготовленный ФАС России [проект](#) Постановления Правительства РФ "Об утверждении порядка заключения, изменения, расторжения соглашений об условиях осуществления регулируемых видов деятельности, а также о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации" <22>.

<21> Дмитрий Васильев: Регуляторные соглашения - революция в сфере электроэнергетики. URL: <https://fas.gov.ru/news/28609>.

<22> Нормативные правовые акты // Официальный сайт для размещения информации о подготовке нормативных правовых актов и результатах их обсуждения. URL: <http://regulation.gov.ru/p/99657>.

Однако было неверным считать, что исполнение Закона об электроэнергетике может быть

заблокировано отсутствием актов Правительства РФ в соответствующей сфере. Территориальная сетевая организация, руководствуясь ч. 4 ст. 23 Закона об электроэнергетике, предусматривающей возможность индивидуализации тарифного регулирования, вправе обратиться в регулирующий орган за заключением соглашения об условиях осуществления регулируемых видов деятельности. Органу исполнительной власти субъекта РФ непосредственно Законом об электроэнергетике предоставлено специальное право по заключению регуляторных контрактов с территориальной сетевой организацией, которое может быть реализовано.

Примерная форма носит рекомендательный характер и не исключает возможность заключения регуляторного контракта на иных условиях, а также на условиях, согласованных сторонами при отсутствии утвержденной примерной формы. В случае если актом Правительства РФ будут установлены императивные требования к содержанию регуляторного контракта, в заключенные прежде соглашения потребуется внесение изменений.

Таким образом, регуляторный контракт как вид административного договора выступает формой реализации полномочий органов государственного регулирования тарифов, и в настоящее время препятствий к заключению таких контрактов в электроэнергетике существующее правовое регулирование не содержит.

Литература

1. Алехин А.П. Административное право России: Учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий; Ответственный редактор А.П. Алехин. Москва: Зерцало, 2006. С. 197.
2. [Договор как общеправовая ценность: Монография](#) / В.Р. Авхадеев, В.С. Асташова, Л.В. Андриченко [и др.]; Редакционная коллегия: В.М. Жуйков [и др.]. Москва: ИЗиСП; Статут, 2018. 381 с.
3. Мицкевич Л.А. Очерки теории административного права. Современное наполнение: Монография / Л.А. Мицкевич. Москва: Проспект, 2015. 293 с.
4. Ротенберг А.С. Административный договор как форма государственного управления / А.С. Ротенберг // Юристъ-Правоведъ. 2008. N 1. С. 118 - 121.
5. Семенович К.С. [Государственное регулирование цен энергетических ресурсов](#) / К.С. Семенович // Конкурентное право. 2020. N 1. С. 31 - 34.
6. Фавстрицкий А. Реальное время. Татарстан стал 14-м регионом России, где был подписан регуляторный контракт в газовой сфере / А. Фавстрицкий // Реальное время. 2020. 22 сентября.

Подписано в печать

20.05.2022
